

EL MODELO DE GESTIÓN DEL FOREC: DE LA CRISIS DEL ESTADO AL ESTADO FRANQUICIA

Balance y perspectivas del Fondo para la Reconstrucción Económica y Social del Eje Cafetero¹

JORGE IVÁN CUERVO RESTREPO*

1. INTRODUCCIÓN

El modelo de intervención para la reconstrucción del Eje Cafetero que siguió al terremoto del 25 de enero de 1999, conocido como el Fondo de Reconstrucción Social y Económica del Eje Cafetero -FOREC-, es una de las más importantes realizaciones del Gobierno del Presidente Andrés Pastrana en términos de política económica y social. Constituye también una de las experiencias más interesantes de política pública y acción colectiva que se han presentado en el país en los últimos tiempos, justamente cuando se percibe un declive de la gobernabilidad y de

la eficacia de la acción gubernamental.

Con el fin de extraer las lecciones de política que contribuyan a reflexionar sobre el desempeño gubernamental en materia de atención de desastres, política social, reactivación económica, coordinación interinstitucional y alianzas entre los sectores público, privado y el llamado tercer sector, en el contexto de las transformaciones del Estado, se considerarán las bondades del modelo de gestión, con el ánimo de señalar sus limitaciones, potencialidades y posibilidades de réplica en otros ámbitos de la gestión pública.

El ensayo tiene tres partes: en la primera se hará una breve descripción del

* Investigador de OPERA y profesor de Ciencia Política, Gerencia Pública II, Reforma del Estado, Protección Internacional de los Derechos Humanos. Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales de la Universidad Externado de Colombia.

1. Este ensayo es una derivación de la Tesis de Grado en la modalidad de Estudio de Caso que el autor del artículo presentó como requisito para obtener el título de Magister en Gestión y Políticas Públicas en la Universidad de Chile en diciembre de 2001. Su monografía de grado fue sobre el modelo de gestión del Forec, titulado “La Gestión de lo Público mas allá de lo estatal: el Caso del Fondo para la Reconstrucción Social y Económica del Eje Cafetero, Forec, en Colombia, la cual será publicada como libro.

modelo FOREC en sus partes organizativa y operativa; en la segunda se analizarán los aspectos económicos, institucionales, sociales y políticos de su operación, y la última parte, se ocupará de analizar los alcances del modelo de intervención en el contexto de la reforma del Estado y las implicaciones en términos de la reconstrucción de lo público.

La premisa esencial de este artículo es que el FOREC prefigura una nueva forma de intervención pública que trasciende de la esfera estatal que denominamos, de acuerdo con la literatura relevante, la gestión de lo público mas allá de lo estatal, que si bien puede ser una forma de superar la ineficacia de las políticas públicas del paradigma estadocéntrico en algunos temas específicos, plantea múltiples interrogantes en cuanto a su extrapolación a toda la acción gubernamental, específicamente en lo que tiene relación con la deficiencia para resolver la crisis de representación del Estado y el enriquecimiento progresivo de la ciudadanía política.

Se debe agregar que el éxito del modelo utilizado por el FOREC se entiende y justifica para situaciones de desastre. En ellas los gobiernos enfrentan, en un comienzo, un escenario de caos y de impotencia institucional, pero rápidamente se pasa a una situación que se denominará de “amplificación de la gobernabilidad”, que se caracteriza porque se facilita la movilización de recursos de todo tipo que en condiciones ordinarias encontraría muchas restricciones políticas, institucionales y sociales.

Asimismo, se plantea la hipótesis de que esta forma de intervención pudo darse en una región como el eje cafetero, y especialmente en el departamento del Quindío, gracias a la débil interlocución de los actores políticos con las instancias nacionales que se han visto desplazados por un actor mucho más poderoso. La acción colectiva en el Quindío, y en buena parte del eje cafetero, ha tenido un interlocutor calificado: la Federación Nacional de Cafeteros a través de los Comités departamentales que, de alguna manera, ha sido la institucionalidad predominante en la región. La Federación ha sido el “Estado en la práctica”, y de su modelo de desarrollo económico la región ha logrado obtener unos indicadores económicos y sociales por encima del promedio nacional (DNP, 1999, 2001).

En tercer lugar, es necesario tener en cuenta el imaginario de lo público en el Eje Cafetero, más inspirado en la organización comunitaria que en lo gubernamental, como punto de partida para entender que, si se precisaba asegurar eficacia instrumental y legitimidad al proceso de reconstrucción, bastaba con articular el modelo de gestión del FOREC con esas dinámicas de adscripción que se denominarán “clientelista comunitario”.

2. EL DESASTRE Y EL FOREC

El 25 de enero de 1999 ocurrieron en Colombia dos eventos sísmicos, uno de intensidad 6.2 y otro de 5.8 en la escala

de Richter, que causaron 1.185 muertos, 8.523 heridos, más de 55 mil damnificados, más de cien mil inmuebles afectados y daños materiales valorados en 1'589.000 millones de dólares, equivalente al 2% del PIB nacional de 1998 y 35 % del PIB regional para el mismo año (DNP, 2001). Resultaron afectados 28 municipios en el Eje Cafetero y en los departamentos de Valle del Cauca y Tolima.

Armenia, capital del departamento del Quindío, fue la ciudad más afectada en infraestructura urbana y rural, pública y privada, vías de acceso, comunicaciones y todo tipo de actividad económica y productiva. Es la más grave situación de desastre en términos de afectación urbana en la historia reciente del país.

Sólo en esta ciudad de 280.922 habitantes, se reportaron 929 muertos, 5.500 heridos, 21.810 viviendas entre destruidas e inhabitables que afectaron alrededor de 97000 personas; 42.272 personas que perdieron el empleo, 22 centros educativos resultaron destruidos con perjuicio a 9.335 alumnos. En el sector comercial se registraron pérdidas cercanas a los 50 millones de dólares; en industria y servicios, pérdidas por unos 22 millones de dólares, y ventas dejadas de realizar entre enero y abril por un valor estimado en 160 millones de dólares. Los cálculos oficiales indican que en esta ciudad se concentró cerca del 54% de los daños totales (CEPAL, 1999; DANE, 1999; Valencia, 2000).

Estas cifras iniciales de estimación de los daños que han sido actualizadas por autoridades nacionales y el propio FOREC, indican que el país se encontró ante la más grave situación de destrucción de zona urbana ocurrida en Colombia en el último siglo. Como lo señala un experto en gestión de desastres, en Armenia “nos encontramos ante el primer gran desastre urbano que ha vivido Colombia” (Wilches, 2000)².

La dimensión del desafío para las autoridades nacionales y locales en el eje cafetero, y especialmente en Armenia, fue inmensa, en cuanto a recursos por comprometer, decisiones de política, e implicaciones económicas y sociales. También se podrá advertir el esfuerzo en términos de concertación de actores de todas las tendencias políticas en una dimensión regional y en un escenario nacional de agravamiento del conflicto armado y de una percepción cada vez mayor de deterioro de la gobernabilidad y de la viabilidad misma del país.

Mas allá de los muertos y heridos y de la destrucción física de vivienda e infraestructura pública, que son el capítulo más reconocible del terremoto, sucedió un fenómeno de visibilización de pobreza, en una región acostumbrada a tener buenas condiciones de vida y percibida como próspera por todo el país gracias a su ubicación en el enclave cafetero más importante de Colombia (DNP, 1999). Este

3. Para obtener más detalles al respecto consultar el periódico El Ejemplar, No. 12, febrero de 2000.

hecho se refleja en el testimonio del Presidente del Consejo Directivo del FOREC, Luis Carlos Villegas, quien señaló que “el Eje Cafetero había llegado a tener niveles de equidad muy grandes en su clase trabajadora, pero definitivamente era **un borde social de miseria** y esto se hizo presente al caerse las casas de inquilinato, al descubrirse las muy precarias viviendas en las que vivían miles de familias que no eran propietarias de sus inmuebles”³.

La reconstrucción del eje cafetero se planteaba como una tarea que demandaba los esfuerzos de lo mejor del Gobierno nacional, de los gobiernos locales, de la sociedad civil organizada, de las comunidades afectadas y de la comunidad internacional. Un esfuerzo de estructuración de política pública sin precedentes en el país, que debía combinar eficacia institucional, eficiencia económica y medidas de política social para evitar el descuelgue social de una región blindada al conflicto armado gracias a sus indicadores económicos y sociales.

Debe agregarse que en una situación de desastre, en un país donde hay una débil cultura de prevención en materia de políticas públicas, la acción gubernamental se ve aún más restringida por la falta de información confiable para la adopción de decisiones viables políticamente y sostenibles en términos económicos y sociales.

3. MODELO DE INTERVENCIÓN

El modelo de intervención del FOREC para adelantar la reconstrucción del eje cafetero es más que un organismo creado por el Gobierno nacional y adscrito a la Presidencia de la República. Es un complejo dispositivo de coordinación interinstitucional y de movilización social y comunitaria promovido por el Estado y soportado en organizaciones que pueden ubicarse en la frontera del Tercer Sector y del mercado, en constante negociación con los gobiernos subregionales y municipales, bajo la tutela técnica y operativa del Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo -BID- y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD.

Este modelo de intervención, de gestión de una reconstrucción estuvo financiado por el Estado, el Banco Mundial, el BID y algunos gobiernos donantes, así como, en una escala ínfima -no más del 1%-, por donaciones de miles de colombianos. Esto indica que contra la opinión mayoritaria, no es la solidaridad la variable fundamental para reconstruir una zona de catástrofe, sino las políticas públicas eficaces e instituciones con capacidad de coordinación de todas las fuerzas políticas, económicas y sociales que concurren a contribuir con la recuperación de la zona, lo que genera confianza para movilizar

3. Para obtener más detalles al respecto consultar el periódico El Ejemplar, No. 12, febrero de 2000.

recursos. Santiago Camargo, Gerente de la Zona 1 de Armenia en cabeza de la Fundación Restrepo Barco, señala que el FOREC se trató de una institucionalidad que pudo generar la confianza necesaria para la canalización de recursos nacionales e internacionales, en lo que el llama el “efecto aspiradora”.

tantes del año 2001 el presupuesto total de la reconstrucción equivale a 1.738.716 mil millones de pesos (DNP, 2001).

Ahora bien, para dar una idea de lo que se entiende por el modelo de intervención, como dispositivo complejo de coordinación interinstitucional y del Estado con la sociedad civil, se presenta un

Cuadro 1
Financiación de la reconstrucción discriminada por fuentes

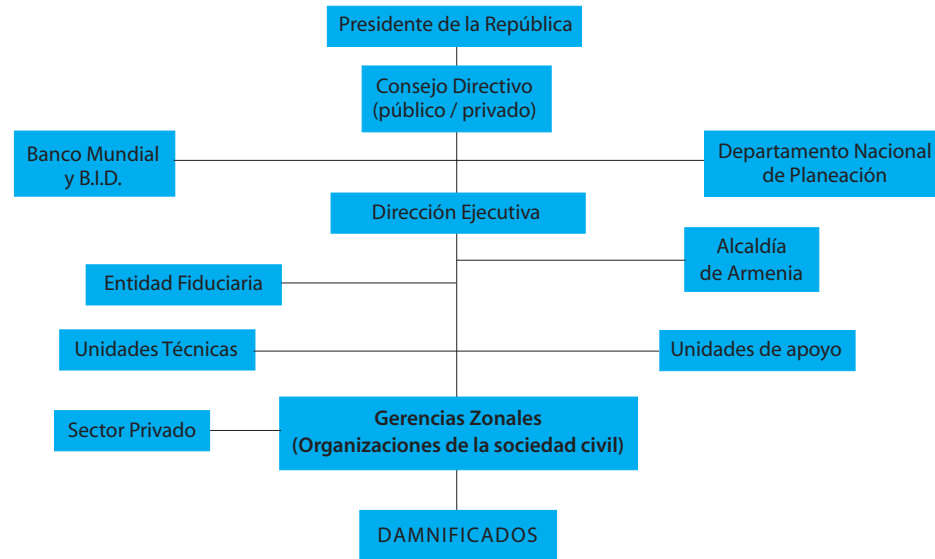
Fuente	1999	2000	2001	2002	Part %
Presupuesto Nacional	199.997	619.583	150.497	970.076	60,71
Funcionamiento	997	1.117	977	3.091	0,19
Cuota de auditaje		1.175	1.251	3.026	0,19
Deuda			20.000	20.000	1,25
Crédito externo	596.966		14.431	611.397	38,27
BID	155.268		13.300	168.568	10,55
Banco Mundial	441.698			441.698	27,64
KFW			1.131	1.131	0,07
Cooperación Internacional	16.318			16.318	1,02
Donaciones	15.184			15.184	0,95
Rendimiento de Donaciones	1.134			1.134	0,07
Total por año	813.280	619.583	164.928	1.597.791	100

Fuente: DNP, 2001, *Plan de Finalización de la Reconstrucción del Eje Cafetero y cierre del FOREC*, Documento CONPES, Bogotá.

Al respecto se puede apreciar el Cuadro 1, que explica los porcentajes de financiación de la reconstrucción en millones de pesos. En total, en pesos cons-

organigrama funcional del FOREC que muestra que se trató de algo más que una agencia gubernamental:

ORGANIZACIÓN FUNCIONAL DEL FOREC



Este esquema suponía que a partir de las directrices de política del Consejo Directivo, las orientaciones técnicas de la Dirección Ejecutiva y su cuerpo de asesores se complementarían con las acciones de las Organizaciones de la Sociedad Civil -OSC-. La conformación de Gerencias Zonales que integrarían este último tipo de organizaciones permitiría tener constante coordinación y consulta con las autoridades locales

y las comunidades afectadas, operando como un circuito complejo de interacciones no siempre fácil de visualizar. Más que un organismo o una entidad, se trató de un dispositivo institucional complejo que trató de conciliar e integrar la acción del Estado central, de los gobiernos locales, de las OSC, de los damnificados y del mercado, bajo el constante monitoreo del Banco Mundial y del BID⁴.

4. En el estudio del Banco de la República el FOREC es considerado como una cuenta que recoge los diferentes recursos provenientes de fuentes nacionales y externas con una estructura administrativa simple soportada en las Organizaciones de la sociedad civil y en coordinación con los entes territoriales. (Valencia, 2000). La Red de ONGs Viva La Ciudadanía, a su vez encargada del proyecto de comunicaciones de la reconstrucción, ve al FOREC como un modelo de alianza entre el Gobierno central y el Tercer Sector para la producción de algunos bienes públicos y otros bienes privados, en concertación con los gobiernos locales (Santana y Jaramillo, 2000); para Rosario Saavedra, se trata de la alianza estratégica entre el Gobierno nacional, las ONGs con participación comunitaria para asignar recursos públicos por fuera del circuito político tradicional en una transformación neoliberal del Estado. (Saavedra, 2001). Estos son los tres puntos de vista más sobresalientes en la discusión sobre la naturaleza del FOREC.

El hecho de que la asignación de los recursos estuviera en cabeza de las OSC, previa aprobación del Consejo Directivo, y no de las autoridades locales, permite pensar que es un modelo de intervención que se sobrepone a la institucionalidad local de descentralización, si bien procura establecer relaciones de coordinación con las autoridades administrativas locales.

Este esquema general tuvo distintas formas de concretarse en los 28 municipios afectados por el sismo. En algunos de ellos una sola organización social se encargó del proceso de reconstrucción, en otros se unieron varias organizaciones y, en el caso de Armenia, 15 distintas OSC se encargaron del proceso de reconstrucción. En la zona rural, la reconstrucción se confió a la Federación Nacional de Cafeteros.

Un día después del terremoto, el Gobierno nacional, simultáneamente con la respuesta de asistencia humanitaria desplegada por los organismos de socorro nacional e internacional, autoridades locales y autoridades nacionales, reconoció la dimensión del desastre ocurrido en la zona cafetera y determinó que la institucionalidad para la atención de situaciones de emergencia, el Sistema Nacional de Atención de Desastres, había sido desbordada y que, por lo tanto, era necesario idear otro tipo de institucionalidad. En consecuencia, primero se decreta la existencia de una “situación de desastre de carácter nacional” (Decreto 182 del 26 de enero de 1999). Ante la magnitud del desastre que superó todas las previsiones ins-

titucionales se decreta “el estado de emergencia económica, social y ecológica por razones de grave calamidad pública” (Decreto 196 del 29 de enero de 1999). Posteriormente se crea el Fondo para la Reconstrucción de la Región del Eje Cafetero (Decreto 197 del 30 de enero de 1999), que, gracias al Decreto 258 del 11 de febrero se transforma en el FOREC, cuyo objeto es “la financiación y realización de las actividades necesarias para la reconstrucción y rehabilitación económica, social y ecológica del eje cafetero”.

La declaratoria de emergencia le permitió al Gobierno adoptar medidas relacionadas con una situación excepcional, en lo que se refiere a adicionar el Presupuesto General de la Nación, es decir, reasignación de Gasto Público; crear estímulos, beneficios y exenciones tributarias para facilitar la reactivación económica, por medio de incentivos microeconómicos; conceder beneficios y créditos a los damnificados; autorizar endeudamiento interno y externo y recibir donaciones nacionales e internacionales, vale decir, ampliar el marco de acción en materia de medidas macroeconómicas para enfrentar el desastre; facilitar la transferencia de bienes y recursos de las entidades públicas a las entidades con responsabilidades en la atención de la situación de calamidad y eximir del impuesto del IVA a las donaciones, principalmente.

Para el Gobierno, el proceso de reconstrucción era un tema de interés nacional. Así lo demostró cuando, con apoyo

del Consejo Nacional de Planeación, decidió incorporar en el Plan Nacional de Desarrollo un capítulo denominado “Plan Nacional para la Recuperación del Eje Cafetero”, y de esa manera podría reasignarse recursos provenientes del Presupuesto General de la Nación y de créditos con el BID y el Banco Mundial. También pudo crearse el llamado impuesto de 2 por mil a todas las transacciones financieras efectuadas durante al año 2000⁵.

Antes de incluir el programa de la reconstrucción en el Plan de Desarrollo, los municipios más grandes de la región afectada se reunieron en el Comité Regional de Planeación, con el fin de elaborar un diagnóstico y un plan de acción que permitieran inscribir la reconstrucción en un proyecto estratégico de consolidación de la región.

El hecho de que la propuesta de reconstrucción de la región no fuera recogida integralmente por el Congreso Nacional en el Plan de Desarrollo, anunciaba lo que sería una de las tensiones centrales a las que estaría sometido el modelo en todas sus fases: la tensión entre las directrices del Gobierno nacional y la visión de las autoridades locales sobre lo que debía ser la

reconstrucción del eje cafetero, proceso de negociación que no fue siempre pacífico y que está en el corazón de la sostenibilidad del modelo una vez cesen las funciones del FOREC. En la propuesta regional, el tema de la reactivación económica y la sostenibilidad ambiental eran los ejes sobre los que se estructuraba la reconstrucción. En cambio para el Gobierno nacional la reconstrucción física y la reconstitución del tejido social eran temas prioritarios de donde se derivaban los demás (Arango, 1999).

El FOREC se define desde los decretos de su creación como una entidad de naturaleza especial del orden nacional con sede en la ciudad de Armenia, con personería jurídica propia, autonomía patrimonial y financiera, sin estructura administrativa propia y adscrito al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República. Será presidido por un Consejo Directivo cuyos miembros, nueve en total, son designados directamente por el Presidente de la República, quienes actúan a título personal y en representación del Presidente, sin que esa condición los convierta en servidores públicos, y un Director Ejecutivo nombrado por el Consejo Directivo, quien

5. El marco normativo para la atención del desastre, incluido el esquema del FOREC, fue avalado por la Corte Constitucional mediante sentencia C-217 de abril 14 de 1999, sin embargo, el Plan de Desarrollo fue declarado inconstitucional mediante la sentencia C-567 de mayo 16 de 2000 lo que afectó las Fuentes de financiación de la reconstrucción, especialmente el impuesto del 2Xmil y los incentivos microeconómicos a la inversión. El Gobierno restableció el Plan mediante Decreto 955 de mayo 26 del 2000 en aplicación del artículo 341 de la Constitución Política. Posteriormente, la Ley 608 de 2000 o “Ley Quimbaya” remedió en parte el problema de financiación de la reconstrucción, dándole base legal al impuesto a transacciones financieras y destinando su recaudo del año 2000 a la reconstrucción del eje cafetero.

será su representante legal. Para agilizar sus actividades, el Consejo puede sesionar con tres de sus miembros y se reunirá cada vez que lo solicite su Presidente, y al menos una vez al mes. En situaciones muy especiales, estas sesiones se realizan sin la presencia física de sus miembros quienes avalan el contenido de las actas que realiza una secretaría técnica en cabeza del Departamento Nacional de Planeación.

En términos generales, se debe decir que uno de los aspectos más novedosos del modelo se encuentra en el Consejo Directivo y su conformación, pues logra integrar en un solo escenario institucional intereses públicos y privados. Este esquema le permite al gobierno estructurar una política de emergencia ante una situación que no estaba en la agenda pública en ese momento -como no podía estarlo-, en un país con graves problemas de gobernabilidad; y, de otro lado, se da un voto de confianza a las OSC en la ejecución de los recursos públicos. Estos dos elementos son las piezas clave del modelo, en los que se sustentó la apuesta de blindaje contra la corrupción y la ineficiencia: dos males endémicos del Estado colombiano, en palabras del Presidente del Consejo Directivo⁶.

Una herramienta fundamental del proceso de reconstrucción fueron los llamados Planes de Acción Zonal -PAZ-, que son los planes que cada OSC transforma-

da en Gerencia Zonal debía presentar al Consejo Directivo del FOREC. Los PAZ constituyen el marco presupuestal y de planeación en el cual se ejecutaron los recursos, con base en techos presupuestales fijados por el Consejo Directivo. Éstos son el resultado de varios ejercicios de concertación entre la Gerencia Zonal, las autoridades municipales y las comunidades afectadas. A ellos debían incorporarse los diagnósticos contenidos en el Plan de Ordenamiento Territorial aprobado por cada municipio⁷, las directrices y el establecimiento de prioridades contenidos en el Plan de Desarrollo de cada municipio, los censos de las autoridades nacionales sobre el desastre y el informe que sobre su zona elabora cada Gerencia Zonal.

La propuesta de PAZ debía estar firmada por cada Alcalde en un gesto de integración entre el proceso de la reconstrucción y las prioridades de inversión de los municipios. Un esfuerzo importante en términos de política pública, de inscribir el proceso de reconstrucción en el escenario de la descentralización, que en la práctica se resolvió de acuerdo con la correlación de fuerzas en cada municipio y el estilo de trabajo de cada gerencia zonal.

Los PAZ debían ser la herramienta que articulara la reconstrucción integral con los lineamientos del Plan de Ordenamiento Territorial. Sin embargo, en la prác-

6. Declaraciones de Luis Carlos Villegas en el Periódico El Ejemplar, febrero de 2000.

7. En ese sentido, Armenia había aprobado su Plan de Ordenamiento Territorial, PORTE, el 24 de enero de 1999, un día antes del terremoto.

tica fue una herramienta muy limitada que contribuyó, especialmente en el caso de Armenia con la fragmentación de la ciudad y que privilegió aspectos formales a la de una orientación del desarrollo. Tal y como lo señaló la Red de Monitoreo en 2001, "...son relativamente pocos los planes que contextualizan y relacionan las instancias nacional, regional y local; o que, por lo menos, intentan identificar las lógicas, tendencias y políticas del desarrollo".

4. ESTADO, MERCADO Y SOCIEDAD CIVIL

El modelo de intervención del FOREC tiene otra connotación para las ciencias sociales, la teoría política y la gestión pública en el contexto de la reforma del Estado. Al menos en su formulación, se trata de una apuesta de integrar la acción del Estado en un rol **planificador, coordinador y financiador**, a la **sociedad civil organizada**. Aquel administra y participa en la ejecución de los proyectos de la reconstrucción, y vincula a los agentes económicos con fórmulas novedosas, como la vitrina inmobiliaria que dinamizó el mercado de la tierra en un momento de escasez y sin regulación estatal directa⁸. Finalmente, se trata de un esfuerzo de darle voz a las comunidades damnificadas quienes pudieron integrar-

se, algunas de ellas, en las Organizaciones Populares de Vivienda.

En la discusión sobre las alternativas de transformación del Estado en la búsqueda de elevar su productividad y recuperar su legitimidad, el FOREC es la apuesta en concreto y a gran escala más importante en América Latina de un escenario de corresponsabilidad entre lo político, lo económico y lo social, que prefigura lo que algunos autores han llamado la nueva gestión de lo público más allá de lo estatal (Cunill, 1997).

Se entenderá por gestión de lo público más allá de lo estatal ese ámbito de acción de corresponsabilidad entre Estado, mercado y sociedad, producto de la transformación que ha experimentado la acción estatal en las últimas dos décadas. Se caracteriza ella por una pérdida de su centralidad en la acción política y en la emergencia de otros actores sociales, tales como agentes de mercado, OSC y movimientos sociales que aspiran a construir respuestas colectivas a problemas colectivos.

En el paradigma donde el Estado proveía prácticamente todos los recursos y soluciones, y la política pública se entendía como producto de la perfecta sintonía del aparato burocrático con las sensibilidades y demandas ciudadanas, se partía del supuesto de la complementariedad

8. Algunos critican que el FOREC haya dejado que el mercado hubiera operado con toda libertad, y no se hubiera apoyado en la normatividad de la Ley de Reforma Urbana que permite a los alcaldes adoptar medidas para impedir la especulación con el precio de la tierra, y de esa manera, el metro cuadrado hubiera sido mucho más competitivo y accesible para los damnificados (Giraldo, 2000).

entre Estado y sociedad civil. Sin embargo, cada vez hay mayor elaboración teórica acerca de la debilidad de este supuesto y de su insuficiencia para desarrollar una teoría de la gobernabilidad en América latina. (Calderón y Dos Santos, 1995; Sánchez, 1997).

A partir de los trabajos de Jurgen Habermas se abre un escenario de discusión sobre la transformación de las articulaciones entre Estado y sociedad civil, especialmente en la configuración de un espacio donde los actores privados se reencontran en la discusión de los temas que atañe a la mayoría. Es el “espacio público” que viene a sustituir, o a reforzar en algunos casos, la esfera pública tradicional de la sociedad moderna que se concreta en los parlamentos (Habermas, 1986).

La política moderna ya no se agota en el Estado, la “cosa pública” se realiza en la interacción del aparato institucional del Estado, el sistema político, la sociedad civil mercantil -el mercado- y no mercantil -Tercer Sector, movimientos sociales y ciudadanos individualmente considerados-. Como lo señala Cunill (1997): “...dicho espacio corresponde a un nivel ubicado entre la esfera privada y el Estado, y actúa como la caja de resonancia de los problemas de la sociedad que deben ser trabajados por el sistema político”.

Este trabajo más allá de esta autora, en el sentido de considerar que, más que autonomía entre esta esfera pública y el sistema político como instancia de mediación tradicional de las demandas sociales,

el déficit de lo público en América Latina puede estar resolviéndose por una vía de vaciamiento de la democracia y del sistema de representación, –y la reconstrucción del eje cafetero se acerca a ello- en una acción que prescinde del sistema político y plantea una asociación instrumental, precedida de una atmósfera de eficiencia y transparencia a priori, entre ciertos sectores de la sociedad civil organizada y algunos sectores de la tecnocracia estatal, vaciando la acción pública de sentido de construcción de lo público en la medida en que el ciudadano queda como sujeto consumidor de determinados bienes no gubernamentales (Revilla, 2002).

Es lo que algunos autores han llamado la llegada del “Estado Franquicia” (Serrano, 2002) y que se sustenta en la idea de que el Estado es un obstáculo para el desarrollo económico, por lo que es necesario “darle la vuelta” a la acción pública para la creación de bienes públicos. Como el mercado no puede proveer ciertos bienes públicos y ciertos bienes privados preferentes, por razones de eficiencia y equidad, las OSC suplen este déficit.

Estas OSC actúan como delegatarias y no como representantes del Estado, rinden cuentas, no al ciudadano, quien pierde su condición de sujeto de derechos públicos, sino al Estado directamente, cuando no es directamente a organismos multilaterales de crédito. Derivan su legitimidad de la eficiencia de su trabajo y de ser no gubernamentales, anti sistema político. Su presencia “limpia de toda sospe-

cha” los programas públicos y sirve tanto para reconstruir una zona de desastre como para prestar servicios educativos y de salud en un modelo de reducción del Estado.

¿A nombre de quién hablan y actúan las OSC? ¿Cómo diferenciar si representan grupos de interés -como sucedió con varias OSC en la reconstrucción del eje cafetero que eran organizaciones en que se desdoblaba el sector financiero y el sector productivo- o intereses ciudadanos? Las OSC se autodenominan como sociales para diferenciarse de lo político, pero como señala Revilla Blanco, “la incorporación de la acción política de las Organizaciones No Gubernamentales -ONG’s- a los sistemas democráticos se realiza en el espacio reservado a los grupos de interés” (Revilla, 2002). Es decir, su acción tiene un contenido político, a pesar de su condición de organizaciones ajenas al sistema político. ¿Es más pública, más transparente, más eficaz y más legítima la acción que se sustenta en la ONG’s? La teoría política y las ciencias sociales deben empezar a reflexionar sobre esta transformación de la acción pública, más allá de los prejuicios sobre la acción del Estado y de dogmas sobre la eficiencia del mercado. Aun es muy prematuro defender la idea de que la acción estatal soportada en ONG’s enriquece la vida pública. Esta acción “neogubernamental” puede ser la correa de transmisión por la cual se vacíe de contenido político y estratégico la acción colectiva, en la medida en que se asimila lo político

a “lo politiquero”, para repudiarlo.

Este es un dispositivo de poder y de acción pública que ha hecho carrera en América Latina ante la desconfianza de la intervención del Estado por razones de eficiencia y probidad, especialmente en los llamados proyectos sociales, y que de no rodearse de salvaguardas democráticas, sin que pierda eficacia, se puede transformar en un modelo “neocorporativista” de intervención estatal, una nueva institucionalidad para imponer discursos autoritarios “bajo el ropaje de lo social”.

Es la forma del Estado eficaz que ejecuta discursos que se elaboran por fuera de la esfera democrática: en las conversaciones de los técnicos de los Estados y de los organismos internacionales. Es el Estado sin ciudadanía política.

Planteada en estos términos la discusión de lo público, hay que ser cautelosos en el sentido de considerar los efectos de despolitización de la sociedad que apareja este tipo de modelos, en el sentido de reducir la representatividad de los conflictos -el FOREC pretendió despolitizar la reconstrucción- y de las políticas públicas. Pero también debemos aceptar que ésta puede ser una manera como las sociedades latinoamericanas y algunos Estados con déficit de eficacia en sus políticas públicas le “salen al paso” al círculo vicioso recurrente, según el cual las políticas públicas resultan más de la concreción de la acción de los políticos empeñados en maximizar su función de bienestar individual, que en la consecución de acuerdos

sociales tramitados por las instancias de representación política. Puede ser una forma de resolver la fractura entre representación política y decisión política que hace que la democracia se perciba ineficaz en la solución de los problemas sociales.

La sombra de duda sobre la capacidad de los gobiernos y de la eficacia de la democracia representativa, parece estar dando lugar a alianzas estratégicas entre ciertos núcleos tecnocráticos del Estado y el sector productivo que reconocen el déficit de participación de la sociedad civil en América Latina, y consideran que lo público es lo que se refleja de su discurso y de sus prácticas. Este fenómeno, que en Colombia parecería estar dándose con el estilo de gobierno del Presidente Alvaro Uribe Vélez, quien ha anunciado que los recursos de las regalías y algunas otras transferencias a las entidades territoriales las ejecutarían ONG's, lejos de ser un fortalecimiento de la acción estatal, puede ser un empobrecimiento de la democracia y una privatización soterrada de la vida pública.

5. PARAINSTITUCIONALIDAD

Sobre las instituciones colombianas pesa una sombra de duda. Desde los trabajos de Paul Oquist en la década de los años sesenta y su tesis del “Colapso del Estado”, se habla de que la causa de todos los males del país se debe fundamentalmente a la mala calidad de sus instituciones y, en especial, a la mala calidad de aquellas de

carácter político. La guerra, la pobreza, la corrupción y la inseguridad ciudadana no son sino el resultado de un Estado que ha sido incapaz de integrar y de regular a la sociedad. El de Colombia es un caso paradigmático de una crisis crónica de gobernabilidad. Los discursos académicos e institucionales se construyen desde allí.

Eduardo Wiesner resume de esta manera esta apreciación en su obra *La Efectividad de las Políticas Públicas en Colombia*: “La tesis central de la obra es que la estructura institucional en el sector público del país y las restricciones de economía política constituyen el principal impedimento para un más rápido crecimiento económico, para una mejor distribución del ingreso y para una mayor gobernabilidad” (Wiesner, 1997).

Es en este contexto de desconfianza en las instituciones, como surge el modelo de gestión del FOREC, como un esquema distinto para enfrentar un desastre, en relación con el esquema institucional previsto en la legislación ordinaria y, especialmente, en lo que hace referencia al Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres -SNAD-. Es un claro ejemplo de parainstitucionalidad.

La decisión de crear una institucionalidad paralela para atender la reconstrucción del eje cafetero -que trató de coordinarse con la institucionalidad local, muchas veces con éxito- introdujo incertidumbre en la política de atención de desastres en todas sus fases, especialmente en lo que tiene que ver con prevención y preparación, de suerte

que el país sigue si estar preparado para enfrentar grandes y medianos desastres⁹. Hecho que preocupa, habida cuenta del gran riesgo sísmico en que se encuentran algunas regiones de Colombia. Esta política de actuar sobre el desastre, impide consolidar aprendizajes institucionales consistentes y sostenibles.

El Gobierno nacional decidió prescindir de la capacidad de coordinación del SNAD cuando señaló que “dada la magnitud de la calamidad pública a que se ha hecho referencia, las funciones legales y los recursos asignados al SNAD, son insuficientes para conjurar la crisis y evitar la extensión de sus efectos”¹⁰.

Decir que las funciones y los recursos del SNAD son insuficientes para atender la tragedia, es decir que las funciones y recursos de quienes lo integran son insuficientes. Es decir, que en relación con las competencias sobre atención de desastres, son insuficientes los recursos de los ministerios y los departamentos administrativos relacionados, de las entidades descentralizadas del orden nacional, de las entidades territoriales y de sus entidades descentralizadas, de la Cruz Roja Colombiana y de las entidades privadas que por su objeto tengan relación con estas materias. Del sistema en su conjunto.

Como lo señaló un experto en atención de desastres y gestión del riesgo, en el Seminario “El Resurgir del Eje Cafetero: Lecciones de la Reconstrucción Física y Social” realizado el pasado 2 de julio en Bogotá, auspiciado por el Departamento Nacional de Planeación, el BID y el Banco Mundial, entre otros, “*uno de los problemas del Sistema Nacional de Prevención y Atención de Desastres es que su órgano de gerencia, la Dirección Nacional, está ahora en un tercer nivel en el Ministerio del Interior, y su capacidad de convocatoria, gestión y coordinación interinstitucional es, en la práctica, muy baja. De ser un órgano de alto nivel como lo fue antes, lo ideal hubiera sido que el FOREC hubiese funcionado como una gerencia temporal de reconstrucción al interior del SNAD y no como la negación del sistema*”¹¹.

El problema del SNAD es más que un asunto de gerencia. Sus deficiencias están más asociadas con el diseño institucional. Es un sistema muy pesado, con muchas rigideces y con problemas de coordinación y de recursos, que se sustenta en una debilidad estructural: la debilidad institucional de los municipios colombianos que si bien no es un problema del Sistema, sí es su talón de Aquiles.

Con el funcionamiento del SNAD

9. Tampoco es cierto que ante desastres de pequeña magnitud, como es el caso de las inundaciones en época de invierno, se observe un comportamiento institucional orientado hacia la prevención y preparación y hacia la coordinación interinstitucional, como ocurrió en Bogotá y otras regiones del país.

10. Decretos 195 y 197 del 29 y 30 de enero de 1999.

11. Omar Darío Cardona, Ex Director de la Dirección Nacional de Prevención y Atención de Desastres.

aflora una paradoja: desde su creación en el año 1989, cada vez que sucede una tragedia de gran magnitud como la del río Paez en el Cauca o la del eje cafetero, el Gobierno nacional presume que la situación ha desbordado la capacidad de reacción del sistema y crea una institucionalidad paralela¹². El sistema no ha sido considerado en todas sus potencialidades y los aprendizajes institucionales difícilmente han podido ser capitalizados por el SNAD. Esa es la gran tragedia institucional para el país en materia de gestión del riesgo. Que a pesar de los avances tecnológicos y de la normatividad reconocida como de vanguardia en el mundo, no ha logrado consolidarse una política pública de gestión del riesgo, lo que hace a Colombia muy vulnerable ante la ocurrencia de desastres de gran impacto.

El reto del FOREC era hacer la reconstrucción con lo mejor del Estado y la sociedad civil, reduciendo los costos de transacción de la intermediación del sistema político, a partir del supuesto de la incapacidad de la institucionalidad existente.

Lo que se evidenció fue el desconocimiento y la falta de confianza de las autoridades nacionales en la capacidad de respuesta de la institucionalidad local. Pero, ¿tenía el Gobierno nacional los ele-

mentos de juicio, los antecedentes y el tiempo para reaccionar de otra manera, por ejemplo, confiando en la capacidad de respuesta de las instituciones locales? Por lo que se conoce sobre la representación social del desastre y sobre la percepción social de la capacidad de respuesta local, todo indica que el Gobierno nacional no podía haber actuado de manera distinta en esa primera fase de emergencia, y a medida que fue conociendo el portafolio institucional, social y político de la región, esto es, los actores institucionales, políticos y sociales de la región, el Gobierno decidió “apadrinarla” con un poderoso dispositivo de gobernabilidad complementario.

La decisión fue la de reconstruir el eje cafetero con recursos económicos, financieros, institucionales y políticos externos a la ciudad, aunque apoyándose en la estrategia contemplada en los planes de desarrollo y de ordenamiento territorial, y en la capacidad de movilización de las OSC de las comunidades damnificadas.

El modelo FOREC es la apuesta más novedosa y exitosa que se puede registrar en el último tiempo en Colombia para administrar, en gran escala, recursos públicos saliéndose del círculo vicioso crisis institucional y sistema político.

12. Es necesario precisar que la Fundación Nasa-Kiwe creada por el Gobierno nacional para la atención del desastre del Cauca, se articuló posteriormente con el entramado institucional del Sistema Nacional de Atención de Desastres, lo que no ocurrió con el FOREC.

6. UN MODELO DE EJECUCIÓN DE RECURSOS PÚBLICOS SIN POLÍTICOS

El FOREC demostró que la complejidad de gestión de los efectos de un desastre desborda la capacidad de respuesta del Estado nacional y local, y que es necesario crear un espacio de coordinación entre el Estado, la sociedad civil y el mercado. El modelo puede servir de fuente de inspiración para una nueva institucionalidad, mucho más flexible, volcada hacia la participación ciudadana, que esté por fuera del circuito de transmisión del sistema político, cuyo objetivo central sea la prevención, la sistematización de la mejor información técnica para estimar el valor esperado de la ocurrencia de desastres en las zonas de alto riesgo sísmico e hidrológico, campañas de difusión y de preparación a la ciudadanía. En este punto, las OSC que gerenciaron la reconstrucción, constituyen un valioso activo para desarrollar una gran campaña de alcance nacional de educación ciudadana para situaciones de desastre que incluya rutinas de respuesta, simulacros.

Más que la vulnerabilidad económica, la variable más significativa que se debió intervenir en el modelo del FOREC fue la debilidad institucional regional para hacerse cargo de un desastre de esta magnitud. Esta debilidad incluye la vulnerabilidad política de una elite regional incapaz de elaborar una propuesta de pacto colectivo. Es un hecho que el eje cafetero, y especialmente el departamento del

Quindío, han formado sus imaginarios colectivos, su modelo de desarrollo y de gobernabilidad a la sombra de un modelo económico y político dependiente de la economía del café, cuyos excedentes han alcanzado los mejores indicadores de bienestar del país. Este modelo se encuentra en declive. El terremoto lo hizo más evidente y el modelo de intervención del FOREC trató de tender un puente, una transición entre un modelo de desarrollo económico y de conducción política que se derrumba y que ya no cuenta con el excedente de la economía del café, y otro que debe surgir como consecuencia del marco institucional que provee la Constitución de 1991.

Lo logrado en esta materia por la reconstrucción es muy precario, no sólo por la resistencia de los actores locales a apropiarse de las potencialidades y externalidades positivas de una inversión pública sin precedentes, especialmente en el departamento del Quindío, sino por el diseño institucional que se superpuso a las estructuras locales de poder sin removerlas ni recomponerlas. El proceso de reconstrucción física de la infraestructura pública y privada sin duda es exitoso, pero no el de reconstrucción política e institucional. Lo anterior compromete la sostenibilidad de los logros obtenidos por ese entramado institucional público-privado, llamado FOREC.

Si algo caracterizó al modelo de intervención del FOREC fue que prescindió de la intermediación directa de los políti-

cos en la asignación de los recursos. ¿Supone esta marginación de los políticos, de un proceso como este, una señal de alerta de vaciamiento de la democracia y en algo que los teóricos llaman desinstitucionalización de lo público?

Existe evidencia de cierto desencanto en el país con las respuestas típicamente institucionales, y de cierto agotamiento con la fórmula de la democracia representativa que supone que los representantes del pueblo alimentan el sistema con demandas que deben traducirse en políticas públicas. La democracia representativa ha devenido ineficaz, ha perdido legitimidad y la burocracia se percibe como un mundo disociado de la realidad, capturado por grupos de interés. Esa percepción predominó en la región cafetera durante la implementación del modelo de reconstrucción del FOREC y fue factor clave para su viabilidad política, en un momento histórico en el que el deterioro de los indicadores económicos y sociales vuelca la atención sobre los gobiernos y su desempeño.

El eje cafetero es una región que se ha dado el lujo de tener malas políticas públicas y baja participación de la sociedad civil, gracias al enorme “Paraestado” de la Federación Nacional de Cafeteros. Siendo una institución público-privada, la Federación ha definido el modelo de desarrollo económico y de conducción política, pero también de sociabilidad de Caldas, Quindío y Risaralda. La crisis del café, a partir del rompimiento del Pacto cafetero en 1989 y la globalización de los

mercados, han permitido que, entre otros fenómenos, Vietnam se convierta en el segundo productor del grano del mundo. Estos “bienes públicos”, la economía y la cultura del café, han entrado en declive. El modelo del FOREC puso en evidencia que no había un Estado consolidado en la región para hacerse cargo de la transición hacia otro modelo de conducción política.

El proceso de reconstrucción del eje cafetero bajo la dirección del FOREC, es la apuesta más importante, en términos de movilización de recursos y voluntades para ejecutar recursos públicos al margen del sistema político, que se reproduce en el régimen político. Es un modelo que se nutre de cierto agotamiento y desencanto, común a algunos países de América Latina, con los resultados de la democracia en términos de políticas públicas eficaces para resolver problemas sociales. El modelo también permite la irrupción de un estilo de gobierno que resignifica lo público más allá de lo estatal, y ofrece la manera de encontrar nuevas formas de reconducir los procesos de estructuración de políticas públicas y de asignarle un nuevo rol al Estado, convocando a la sociedad civil organizada y a representantes del sector privado. Pero, ¿constituye esta forma de administración una reconstitución de lo público y un mejoramiento de la democracia y del desempeño institucional?

Puede que en teoría esta forma de reconfiguración de lo estatal sea una forma de enriquecer lo público. Sin embargo, es preciso establecer la dotación inicial de

recursos con que cuenta una sociedad para saber cuál es el resultado final. Allí donde el Estado se ha consolidado como instancia de arbitraje de conflictos, la sociedad civil se encuentra “empoderada”, y con una larga tradición de participación política, el escenario de lo público surge de la negociación de estas esferas de organización social con las fuerzas del mercado, nacional y transnacional. El resultado puede ser el de un enriquecimiento de la vida pública, en la medida en que la sociedad hace uso óptimo de su “capacidad instalada” por medio de esta articulación institucional.

Pero allí donde el Estado es un representante de intereses particulares, donde no se ha consolidado como instancia pública, donde la sociedad civil está fragmentada y atemorizada por la guerra o por la corrupción, lo público puede terminar siendo una transacción más entre las fuerzas del mercado, los organismos multilaterales de crédito y las tecnocracias de los países, legitimada por la acción “ética y sin sospecha” de las ONG’s. En este nuevo escenario de lo público no hay cabida para el ciudadano activo y mucho menos para fortalecer el proceso de institucionalización que se precisa para hacer más sostenible la acción colectiva democrática. Es un modelo de mayor eficacia instrumental a cambio de menor eficacia sustantiva.

El modelo FOREC se sustenta en un incipiente Tercer Sector que muchas veces se confunde con el sector productivo y desplaza de la asignación de recursos a alcaldes y gobernadores, en la presunción

de su incapacidad o falta de probidad para ejecutar recursos públicos de tamaño magnitud en una situación de emergencia, donde los controles institucionales se relajan. En el ámbito local colombiano, que apenas empieza a consolidarse en términos institucionales, constituye un preocupante mensaje de desconfianza preocupante sobre la capacidad de los recursos institucionales y políticos regionales.

También es cierto, y es justo reconocerlo, que en la práctica constituyó una decisión de realismo político del Gobierno nacional para reconstruir vivienda y restituir infraestructura pública, pues sí se necesitaba un dispositivo de poder y de decisión que aislara a los actores políticos regionales. Es que la ineficacia de la reconstrucción habría podido poner en riesgo el blindaje histórico del eje cafetero frente al conflicto armado, como consecuencia de una alta inversión pública y privada que promovía el modelo cafetero.

El FOREC, mas allá de sus logros en términos de una reconstrucción integral y sostenible en Armenia y el eje cafetero, prefigura una forma de hacer política pública y de construir bienes públicos en un escenario de corresponsabilidad entre el Estado, en un rol de planificador, regulador y financiador; la sociedad civil organizada, en un rol de ejecutor y ejerciendo control social; el mercado, proveyendo bienes privados en un entorno competitivo y a la vez solidario; y unas comunidades afectadas, organizándose y movilizándose para hacerse oír y defender sus derechos, dis-

minuyendo la intermediación del sistema político.

Esta experiencia, mejorando muchos aspectos de gestión, coordinación, representatividad y de transferencia de saberes a las entidades territoriales, es una pista importante para el futuro de la acción colectiva en Colombia, con miras a superar los límites de la modernidad política en los que se inscribe el quehacer de las políticas públicas, caracterizado por fragmentación política, debilidad institucional y falta de legitimidad estatal (Palacios, 1994).

Pero también el modelo del FOREC abre un gran interrogante sobre la viabilidad del proceso de descentralización como esquema para administrar la cosa pública en Colombia con mayor eficacia y eficiencia, porque refuerza su desinstitucionalización, de suerte que su réplica a otros ámbitos de la acción estatal -como lo ha sugerido el Electo Presidente Alvaro Uribe Vélez-, debe sopesarse con cuidado. Una cosa es implementar un modelo de esta naturaleza para la atención de un desastre en una región blindada al conflicto armado y con actores políticos con baja interlocución nacional, donde los márgenes de maniobra política para el Gobierno nacional son amplios, habida cuenta de la amplificación de gobernabilidad de que es objeto una situación de desastre; y otra, muy distinta, es que el modelo garantice la necesaria reconfiguración institucional de que debe ser objeto el país, que supone mayor territorialización de la acción del Estado y mayor eficacia y efi-

ciencia de las políticas públicas -incorporando en su estructuración a la sociedad civil y a ese eufemismo que hemos dado en llamar “mercado”-. Proceso insostenible si no se acompaña de mayor democracia, como prerequisite de mayor integración social y de reconstitución de lo público.

El FOREC fue un hallazgo en términos de una institucionalidad no tradicional, de escasa representatividad y reconocida eficacia, que puede transformar la acción pública estatal, en un momento de declive sin precedentes de lo público. De si dicha transformación significa una mayor privatización de la “cosa pública” o una mayor democratización de esta, dependerá, entre otros factores, de la correlación de fuerzas de los actores políticos, sociales y económicos en torno de esta transformación de la sociedad y del quehacer estatal.

BIBLIOGRAFÍA

- Arango, O, 1999, “De los planes zonales a la planeación estratégica”, en FOREC, *Todos Aprendemos: Apoyos Conceptuales y Metodológicos para la Reconstrucción*; FOREC y Fundación Espiral, Serie Textos para la Reconstrucción, Vol. II. Armenia.
- Calderón, F. y Dos Santos, M., 1995, *Sociedades sin Atajos, Cultura, Política y Reconstrucción Económica en América Latina*, Paidós, Buenos Aires.

- CEPAL, PNUD, 1999, *El Terremoto de Enero de 1999 en Colombia: Impacto Socioeconómico del Desastre en la Zona del Eje Cafetero*, PNUD, Santiago de Chile.
- Cunill, N., 1997, *Repensando lo Público a través de la sociedad. Nuevas formas de gestión pública y representación social*. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo - CLAD-, Nueva Sociedad, Caracas.
- Departamento Nacional de Planeación, Misión Social, PNUD, 1999, *Informe de Desarrollo Humano para Colombia 1988*, Tercer Mundo Editores, Bogotá.
- Departamento Nacional de Planeación, Misión Social, PNUD, 2001a., *Informe de Desarrollo Humano Colombia 2000*, Alfaomega Grupo Editor, Bogotá.
- Departamento Nacional de Planeación, 2001b, *Documento Conpes. Plan de Finalización de la Reconstrucción del Eje Cafetero y Cierre del FOREC*, DNP, Bogotá.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas, 1999, *Dimensión Social y Económica de los efectos del Eje Cafetero. Diagnóstico para la Reconstrucción. Informe Final*, DANE, Bogotá.
- Giraldo, F., 2000, "Ciudad y Terremoto", en *Civitas. Revista del Taller de la Ciudad*. No. 2, Año 1. Armenia.
- Habermas, J., 1986, *Historia y Crítica de la Opinión Pública*, Ediciones Gustavo Gili, Ciudad de México.
- Palacios, M., 1994, "Modernidad, Modernizaciones y Ciencias Sociales", en *Revista Análisis Político*, No. 23. Universidad Nacional, Bogotá.
- Red de Monitoreo, 2001, *Reconstrucción del Eje Cafetero Colombiano: Balance y Perspectiva*, Universidad de los Andes, Universidad del Quindío, Universidad Tecnológica de Pereira. Armenia.
- Revilla M., 2002, "Zona Peatonal. Las ONG como mecanismos de participación política", en Revilla, M. (ed.), *Las ONG y la Política*, Editorial Itsmo, Serie Ciencia Política, Madrid.
- Saavedra, R., 2001, *Sistematización de la Experiencia de Reconstrucción de la FENAVIP en Calarcá-Quindío*, FENAVIP, CINER, Bogotá.
- Sánchez, G., 1997, "Ciudadanía sin Democracia o con Democracia Virtual. A Modo de Conclusión", en Sábato, H., *Ciudadanía Política y Formación de las Naciones. Perspectivas Históricas de América Latina. Fideicomiso Historia de las Américas*, Fondo de Cultura Económica, Ciudad de México.
- Santana, P. y Jaramillo, J., 2000, "Comunicación para reconstruir sociedad democrática en condiciones de desastre", en *Civitas, Revista del Taller de la Ciudad*, No. 1 Año 1. Armenia.
- Serrano O., 2002, "Las ONGD en la Encrucijada: Del Estado de Bienestar a la Franquicia del Estado", en Revilla, M. (ed.), *Las ONG y la Política*, Editorial Itsmo, Serie Ciencia Política, Madrid.
- Valencia, B., 2000, *Documento de Trabajo sobre Economía Regional. Acciones para la Reconstrucción del Eje Cafetero: Memoria Colectiva de un Proceso*, Banco de la República, Pereira.
- Wiesner, E., 1997, *La Efectividad de las Políticas Públicas en Colombia. Un Análisis Neoinstitucional*, DNP, Tercer Mundo Editores, Bogotá.
- Wilches, G., 2000, *En el Borde del Caos*, Instituto de Estudios Sociales y Culturales. Bogotá, Colombia.